



## ■ 볼리비아의 자원민족주의와 천연가스산업

이 상 현

### 볼리비아 자원민족주의의 역사

볼리비아는 식민시대 이래로 천연자원에 기반을 둔 경제운용을 하고 있다. 식민시대부터 19세기까지는 은(銀), 20세기 초부터 1980년대까지는 주석, 그리고 20세기 후반부터 현재까지는 천연가스가 볼리비아 경제의 핵심적 역할을 담당해왔다. 이렇게 하나의 천연자원에 과도하게 의존하는 볼리비아의 경제 구조는 역사적으로 자원의 소유와 이익에 대한 분배를 둘러싼 다양한 정치적 갈등을 불러일으키는 원인이 되었다. 따라서 볼리비아에서 자원의 국가통제를 통한 자원소득의 공평한 분배를 주요 목표로 하는 소위 자원민족주의는 자원산업만큼이나 오랜 역사를 지니고 있다. 1937년 다비드 토로(José David Toro Ruilova) 정권이 실시한 스탠더드 석유회사 국유화와 국영석유회사(YPF)의 설립, 1952년 혁명 이후 파스 에스텐소로(Víctor Paz Estenssoro) 정권

이 실시한 주석산업의 국유화와 국영광업공사(COMIBOL)의 설립, 그리고 1969년 오반도 칸디아(Alfredo Ovando Candía) 정권이 실시한 겔프 석유회사 국유화는 볼리비아 역사에서 자원민족주의가 실제 정책으로 표출된 대표적인 사례들이다. 그러나 이러한 자원민족주의 정책은 반작용을 불러일으키기도 하였다. 1955년의 석유산업 개방과 외국 기업 투자유치 그리고 1997년 YPFB의 자본화(부분 민영화)와 천연가스 산업 개방은 이러한 반작용의 대표적 사례들이다. 자본과 기술이 부족한 볼리비아에게 자원산업에 대한 외국인 투자는 어쩌면 개발을 위한 불가피한 요소였다. 결국 볼리비아 자원산업정책의 역사는 국가통제의 강화와 민간투자의 개방이 서로 반복적으로 나타나는 양상을 보여주고 있다.

### 볼리비아의 새로운 봉급 - 천연가스

남미 가운데에 위치한 가난한 나라 볼리비아에게 천연가스는 현재 국가경제를 책임지는 가장 중요한 자원이다. 약 7,400억 입방미터(2006년 기준)로 베네수엘라에 이어 라틴아메리카 제2위의 확인매장량을 보유하고 있는 볼리비아의 천연가스는 시가로 그 규모가 700억 달러에서 2,100억 달러에 달한다. 지금의 생산량 수준이라면 앞으로 약 80년을 생산할 수 있는 규모이다. 또한 천연가스 산업은 볼리비아 국가재정과 수출의 3분의 1 이상을 담당하고 있다.

볼리비아 경제에서 천연가스산업의 이러한 중요성은 1990년대부터 확대되기 시작하였다. 사실 20세기 볼리비아를 대표하는 자원은 주석이었다. 1952년 볼리비아 혁명의 한 원인이기도 하였던 주석은 1952년 당시에 총수출의 70% 이상을 차지하던 중요한 자



볼리비아의 천연가스 송유관

원이었다. 특히 국영광업회사 COMIBOL을 중심으로 한 볼리비아 주석산업은 가장 크고 중요한 산업일 뿐만 아니라 민족주의에 기반한 국가주도적 발전전략을 추진하는 볼리비아 경제정책 기조의 시금석이기도 하였다. 그러나 이러한 기조는 1980년대 일어난 경제위기와 함께 급변하였다. 연 20,000%에 달하는 살인적 인플레이션을 극복하기 위한 방안으로 실시된 신자유주의적 기조의 '신경제정책'은 때마침 발발한 국제 주석 가격의 붕괴로 어려움에 처한 주석산업의 구조조정으로까지 확장되었다. 수십 년간 볼리비아 경제의 견인차 역할을 담당하던 주석산업의 붕괴는 볼리비아 경제시스템의 변화뿐만 아니라 새로운 주력산업의 필요성을 요구하였다. 결국 1985년 당시 기획장관으로 신경제정책의 설계자 역할을 한 산체스 데 로사다의 대통령 취임(1993-1997)은 볼리비아 경제의 신자유주의화를 통한 천연가스 산업의 확장을 가져오는 계기가 되었다.

특히 민영화에 대한 국민적 반감이 큰 볼리비아에서 산체스

데 로사다는 민영화에 대한 반감을 회피하기 위한 목적으로 주요 국영기업의 자본화(Capitalization) 정책을 실시하였다. 가장 큰 규모로 이루어진 YPFB의 자본화는 에너지산업에 대한 해외자본의 대규모 투자를 유치하는 계기가 되어 천연가스 산업의 비약적 확장을 가져오는 계기가 되었다. 1997년 이후 브라질의 Petrobras, 스페인의 Repsol-YPF, 영국의 BP와 British Gas, 그리고 프랑스의 Total을 중심으로 40억불을 천연가스 부분의 탐사와 생산에 투자한 해외자본은 1997-2005년의 기간 동안 볼리비아 천연가스의 확인매장량을 6배 이상 그리고 생산량을 4배 이상 각각 증가시켰다.

한편 YPFB의 자본화와 더불어 진행된 볼리비아 천연가스산업의 개방 및 해외자본 직접투자의 급격한 증가는 또 다른 자원민족주의를 고양시키는 계기가 되었다. 신자유주의 정책의 확대에도 불구하고 여전히 개선되지 않는 빈곤과 빈부격차에 실망한 볼리비아 국민에게 급격히 늘어난 천연가스는 희망의 자원이었다. 더불어 1990년대 이후 신자유주의에 대한 실망을 자양분으로 성장한 원주민 세력을 비롯한 사회운동의 급격한 정치화는 민족주의적 좌파정당인 사회주의운동당(MAS: Movimiento al Socialismo)을 구심점으로 볼리비아 정치와 경제에 새로운 변화의 바람을 불러일으켰다.

### 천연가스 산업과 자원민족주의의 부활

2002년 산체스 데 로사다는 다시 대통령에 당선되었다. 하지만 원주민 출신의 코카재배 농민운동 지도자 에보 모랄레스(Evo Morales)를 중심으로 더욱 강력해진 야당 사회주의운동당의 존재

는 산체스 데 로사다 정권에게 무엇 하나 쉬운 일이 없게 하였다. 특히 늘어나는 천연가스의 매장량과 생산량에도 불구하고 로열티가 18%에 불과한 천연가스 산업에 대한 국유화 요구는 점점 더 힘을 얻어가며 조직화 되었다. 위태위태하던 산체스 데 로사다 정권의 종말은 결국 천연가스가 원인이 되었다. 2003년 10월 다국적기업의 투자를 유치하여 볼리비아로부터 칠레를 경유하는 파이프라인을 건설, 미국과 멕시코로 천연가스를 수출하려던 산체스 데 로사다의 계획은 전국민적 정권퇴진투쟁을 불러일으켰다. 사회주의운동당 중심의 다국적기업 투자유치 반대와 재국유화 주장은 19세기 태평양전쟁의 패배로 생긴 해묵은 반칠레 감정과 맞물리며 걷잡을 수 없이 증폭되었다. 결국 2003년 10월 17일 산체스 데 로사다 대통령이 수십만의 시위대에 굴복하여 미국 마리아미로 망명길을 떠나며 소위 가스전쟁은 끝이 났다. 1982년 민주화 이후 처음 중단된 헌정은 임시 대통령과 국민투표로 이어지는 정치혼란을 겪은 후 2005년 12월 18일 사회주의운동당 후보로 출마한 에보 모랄레스가 대통령에 당선되며 일단락된다.

### 모랄레스 정권과 천연가스 산업 재국유화

오랜 기간 볼리비아 정치에서 소외 받던 원주민 출신으로 코카 근절정책에 반대하는 코카재배농민운동의 지도자를 지낸 모랄레스는 볼리비아의 총체적 변화를 약속하였다. 사회주의운동당의 핵심 지지세력으로 500년 이상 차별과 빈곤에 시달려 온 원주민과 빈민세력은 모랄레스 정권이 약속한 변화에 큰 기대를 걸었다. 정권의 성패를 가름할 지지세력의 규합을 위한 모랄레스 정권의 노력은 천연자원 산업 재국유화, 원주민 권리신장 그리고

빈부격차 해소를 위한 정책들로 구체화 되었다. 특히 모랄레스 정권창출의 일등공신을 한 천연가스 산업의 재국유화는 빈곤과 빈부격차 해소를 위한 재원마련을 위해서도 시급한 과제로 떠올랐다.



결국 모랄레스 대통령은 공장시설의 국유화 조치를 알리는 현수막 취임 후 첫 번째로 맞이한 세계노동자의 날인 2006년 5월 1일 천연가스산업의 ‘국유화’를 선언하였다. 1997년의 자본화와 개방 이후 다국적 기업이 주도하고 있던 천연가스 산업의 국유화는 볼리비아 정부가 설정한 6개월간의 ‘전환기간’ 동안의 볼리비아 정부와 다국적 기업들 간의 협상을 통하여 이뤄졌다. 지루한 협상 끝에 2006년 10월 타결된 협상은 모랄레스 정권의 당초 구상대로 되었다. 기존의 최저 18%였던 로열티와 세금은 대형유전의 경우 50~82%로 그리고 소형유전의 경우 60%로 높아졌다. 또한 국유화를 통하여 볼리비아 정부는 천연가스 산업에 대한 소유권을 재확인하고 경영통제권을 회복하였다. 세금과 로열티 비율의 재협상은 천연가스 산업에서 얻어지는 볼리비아 정부의 수입을 2003년에 비하여 무려 6배나 증가시킬 것으로 예상되며, 이는 모랄레스 정권의 중대한 업적으로 기록되었다. 결국 2006년의 천연가스 산업 국유화는 모랄레스 정권의 등장을 전 세계에 본격적으로 알리는 계기가 되었을 뿐만 아니라 개혁을 위한 경제적 토대의 역할을 하였다. 특히 천연가스 자원과 생산시설의 완전 몰수보다는 지분과 세수조정을 통한 수익분배 구조의 재편에 초점을 둔 2006년의 국유화는 모랄레스 지지자의 다수를 차지하는 빈곤층을 위

한 사회복지정책의 재원을 충당할 중대한 원천을 제공하였다. 따라서 중앙정부의 재정지출은 2005년의 국내총생산 대비 34%에서 2007년 42%로 증가하였으며, 그럼에도 불구하고 여전히 재정흑자를 기록하였다. 확대된 정부지출의 대부분은 총인구의 60%에 달하는 빈곤층을 위하여 사용되었다. 교육과 생활보조금 연계 프로그램을 활성화시켰으며, 최저임금 및 공무원 임금 인상을 단행했다. 또한 최초의 원주민 출신 대통령인 모랄레스는 원주민 권리증진을 위한 다양한 정책을 실시하였다.

### 모랄레스 정권과 새로운 갈등

모랄레스 정권의 개혁정책은 대내외적으로 다양한 갈등을 낳았다. 우선 기존의 친미·친서방 기조를 탈피하여 집권 전부터 공공연하게 반제국주의와 반신자유주의를 천명하던 모랄레스의 대외정책은 대외적 갈등을 낳았다. 코카 근절정책 및 경제정책 기조를 둘러싼 미국과의 마찰은 대사 추방과 원조 중단을 주고받으며 격화되었다. 또한 천연가스 산업의 국유화 과정에서 비롯된 해외투자자들과의 마찰은 미국, 영국, 스페인 등의 서방 국가들과는 물론 볼리비아 천연가스의 주요 수입국인 브라질과도 심심치 않은 갈등을 일으켰다.

그러나 모랄레스 개혁정책에 대한 반발은 볼리비아 내부에서 더욱 강력하게 터져 나왔다. 식민시대 이래로 축적된 모순과 질곡을 일거에 해결하려는 모랄레스의 구상은 기득권 상실을 우려한 기존 지배층을 중심으로 한 저항에 직면하였다. 특히 최근 라틴아메리카 급진좌파가 개혁정책들의 정착을 위한 수단으로 사용하는 헌법 개정은 정치적 갈등을 절정에 이르게 하였다.

천연가스산업 국유화라는 정치적·경제적 성과의 여세를 몰아 헌법을 개정하려던 모랄레스의 계획은 제헌의회 구성에서부터 난관에 봉착하였다. 집권 초기임에도 불구하고 여당이 과반수 확보에 그치며 헌법 개정에 필요한 절대 의석수인 2/3 확보에 실패한 후, 제헌의회는 헌법개정안의 확정을 위한 최소 의석수를 둘러싼 논쟁으로 파행을 겪었다. 결국 여당은 2007년 12월 야당을 배제한 채 헌법개정안을 확정하였다. 개정된 헌법은 모랄레스 정권이 추구하는 새로운 볼리비아를 위한 개혁정책의 공고화와 집권기반 강화를 위한 다양한 조항들을 포함하고 있었다. 개정헌법은 인종적 다양성을 존중하는 다민족국가 조항, 천연자원에 대한 국가소유권 재확인 조항, 지방자치의 확립 조항, 경제영역에서의 공공성 강화 조항, 의회 재구성 그리고 대통령의 연임규정 철폐 등을 담고 있었다. 또한 헌법개정안은 토지소유를 10,000 헥타르 이하로 제한하는 토지개혁안에 대한 국민투표를 포함하고 있었다.

그러나 반쪽 제헌의회가 확정된 헌법개정안은 심각한 후폭풍을 불러일으켰다. 천연가스 산업에 대한 국가통제권 강화, 토지개혁 그리고 원주민의 권리신장으로 요약되는 헌법개정안이 확정될 경우 기득권을 상실할 각 세력은 조직적 반대운동을 전개하였다. 특히 토지개혁에 반대하는 지주세력과 현재 천연가스에서 발생하는 이익을 과점하고 있는 동부의 천연가스 생산지역 주민들의 반대가 거세었다. 결국 헌법 개정을 둘러싼 갈등은 볼리비아 서부지역을 중심으로 한 찬성세력과 동부지역을 중심으로 한 반대세력 간의 지역 간 갈등으로 발전하였다. 원주민 후손이 주민의 다수를 차지하는 수도 라파스 중심의 서부고산지역에 비해 백인 중심의 유럽이민 후손이 다수를 차지하는 동부지역은 천연가스의 생산지임과 동시에 농업과 상업의 중심지로 상대적으로 부유한 지역이다. 우선 양측의 대립은 주민투표를 주고받으며 전개되었



다. 먼저 동부지역 주지사들의 주도로 지역자치를 위한 주민투표가 실시되었다. 비공식적으로 실시된 지역자치 주민투표가 투표를 실시한 모든 주에서 압도적인 찬성률을 보이며 정권을 압박하자 모랄레스는 주지사 및 대통령 소환 국민투표로 대응하였다. 볼리비아 유권자의 84%가 참가한 2008년 8월 주지사 및 대통령 소환 국민투표에서 모랄레스 대통령은 2005년 대통령 선거 득표율 54%보다 높은 68%를 득표함으로써 재신임을 획득하였다. 그러나 잇따라 실시된 투표들은 문제를 해결시키기보다는 악화시킬 뿐이었다.



2008년 8월 주지사 및 대통령 소환 국민투표장에서 투표를 하는 에보 모랄레스 볼리비아 대통령

실되었다. 이에 친정부세력은 모랄레스가 직접 참여한 헌법 개정 촉구행진으로 대응하며 상황은 내전마저 우려되는 일촉즉발의 위기로 치달았다.

결국 일주일여 걸친 헌법 개정 촉구행진을 마친 10만여 명의 여당 지지자들이 의회를 둘러싼 가운데 열린 여야협상은 2008년 10월 20일 극적으로 타결되며 극한 대립은 한고비를 넘기게 되었다. 협상의 타결은 모랄레스의 대통령 임기 제한에 대한 합의가

투표를 통한 해결책마저 고갈된 대립은 결국 2008년 8월 28일 모랄레스 대통령이 헌법개정을 위한 국민투표를 2009년 1월 25일로 공표하자 폭력사태로 발전하였다. 양측 간의 유혈충돌은 전국적으로 수십 명의 사상자를 발생시켰다. 반정부 세력은 가스 수출을 위한 파이프라인을 절단하겠다고 위협하였으며 동부지역에서 정부의 통제력은 급격히 상

기폭제가 되었다. 결국 일부 내용이 수정된 개정헌법의 확정을 위한 국민투표를 2009년 1월 25일에 그리고 개정헌법에 따른 정부통령 및 의회선거를 2009년 12월 6일 실시하기로 하였다. 한편 모랄레스는 2009년 12월 실시될 선거에서 승리할 경우 또 다른 재임이 불가능한 5년 임기의 대통령직을 수행하게 된다.

## 마치며

자원과 볼리비아는 떼어 수 없는 관계이다. 번영과 갈등의 양날을 가진 자원은 싫든 좋든 볼리비아 역사를 좌지우지 하였다. 특히 가장 중요한 자원에 대한 국가통제권 강화를 통하여 주권확대와 국민이익 극대화를 이루어야 한다는 당위성과 사적 자본의 유입을 통하여 부족한 기술 및 자본을 보충하여야 한다는 필요성 사이의 딜레마는 가난한 자원부국 볼리비아가 운명적으로 직면한 문제이다. 자원산업과 관련된 볼리비아의 이러한 태생적 한계는 끝없는 갈등을 유발하는 원인이 될 것이다. 여러 면에서 비추어 볼 때, 천연가스 산업을 매개로 집권하여 축적된 모순을 해결하려는 모랄레스 정권의 실험은 주석산업의 국유화와 더불어 보통선거권의 확립과 토지개혁을 이룬 1952년 혁명의 반복을 연상케 한다. 그러나 혁명 없이 혁명보다 더욱 많은 과제를 이루려는 모랄레스의 시도는 성과만큼이나 끊임없는 갈등을 낳을 것이다. 그러나 분명한 것은 모랄레스가 흥미롭고 의미 있는 역사를 쓰고 있다는 사실이다.□